

Artículos

Sáhara Occidental: reinicio y ocaso de una negociación sin fin

Luz Marina Mateo

Introducción

En este trabajo haremos un recorrido por el largo proceso de negociaciones que, a instancias de las Naciones Unidas, se viene llevando a cabo con el fin de dar solución al contencioso del Sáhara Occidental, única zona africana que aún hoy se encuentra entre los 17 territorios no autónomos (TNA) pendientes de descolonización, en el marco del Comité Especial de los 24, también conocido como “IV Comité” o “Comité de Descolonización” de la ONU¹.

Daremos cuenta brevemente de las marchas y contramarchas en el camino hacia la concreción de un referéndum de autodeterminación del pueblo saharaui (aún no realizado), teniendo en cuenta los distintos contextos históricos y políticos por los que el contencioso ha atravesado, hasta llegar a la actualidad cuando, al momento en que parecía haberse abierto una esperanza con el nombramiento de Horst Köhler como enviado especial del secretario general para el Sáhara Occidental, se produjo súbitamente su renuncia al cargo en mayo de este año.

Este nuevo estancamiento en las negociaciones deja -naturalmente- más preguntas que respuestas sobre las razones del mismo y plantea un escenario de verdadera incertidumbre para un conflicto que lleva enquistado más de cuatro décadas y parece no tener fin, más allá de las innumerables resoluciones y declaraciones de distintos organismos y estados, que dicen procurar una solución justa y duradera que contemple la autodeterminación del pueblo saharaui.

¹ Véase la lista completa de los TNA en: <https://www.un.org/es/decolonization/nonselgovterritories.shtml> [Última entrada: 27/07/19].

1.- Algunos trazos sobre la historia de la vía pacífica de solución

Luego de la retirada de España del territorio del Sáhara Occidental y el “reparto” que el gobierno español hizo del territorio de su colonia entre Marruecos y Mauritania (que tuvo su punto cúlmine en el avance marroquí sobre el área, a través de lo que se conoció como “marcha verde”)², se desató la lucha armada entre las fuerzas marroquíes y mauritanas, por un lado y, por el otro, las tropas del Frente Polisario³.

Cabe destacar que, previamente, las Naciones Unidas -en 1963- habían instado a España a que abandone su colonia y se había comenzado a hablar de la realización de un referéndum de autodeterminación del pueblo saharauí. Sin embargo, eso no sucedió y, tras años de guerra y desgaste tanto de las fuerzas marroquíes como saharauís, resultaba clara la necesidad de resolver la controversia por la vía pacífica que

debía estar encaminada a través de un proceso de negociación política liderado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Organización para la Unidad Africana, sobre la base de “la aceptación de principio” por ambas partes de unas Propuestas Conjuntas de Arreglo que incluían la celebración del referéndum de autodeterminación sobre el futuro del Sahara (Fuente Cobo, 2011:10).

En 1979 -al retirarse Mauritania de la guerra-, la OUA comenzó a trabajar en el intento de solución del enfrentamiento. El 27 de junio de 1981, se realizó la XVIII Conferencia en Nairobi, donde el rey de Marruecos se comprometió a la realización de un referéndum de autodeterminación, hecho que quedó plasmado en la Resolución 103(XVIII). En 1983, se aprobó la Resolución 104(XIX) en la Cumbre de Addis Abeba “en la que se recordaba a Hassan II su compromiso de aceptar la celebración de un Referéndum (...) en ella se aludió por primera vez al POLISARIO en una resolución de la OUA, como una de las partes del conflicto” (López Beloso, 2005:5-7).

La tarea de la OUA fue acogida por Naciones Unidas. De esta forma lo describe la propia organización en su sección dedicada a la Minurso (Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental): “En 1985, el Secretario General de las Naciones Unidas, en colaboración con la OUA, inició una misión de buenos oficios que dio lugar a ‘las propuestas de arreglo’, aceptadas el 30 agosto de 1988 por Marruecos y el Frente POLISARIO”. (ONU/CS/Minurso⁴).

Más tarde, con la caída del Muro de Berlín y el consiguiente fin de la Guerra Fría se propuso un plan en el marco del Capítulo VI de la Carta -relativo a la solución pacífica de controversias con el consenso de las partes en conflicto- en donde se determinó que todo lo relativo a la organización del referéndum de autodeterminación (donde el pueblo saharauí debía elegir entre las opciones de independencia o integración a Marruecos) estaría a cargo del representante especial del secretario general, con quien colaboraría la Minurso -compuesta por personal militar, policial y civil-, a la vez que Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) se encargaría de repatriar a los votantes que se hallaban en el exilio. En ese periodo transicional, se procedería al alto el fuego hasta que estuvieran disponibles los resultados del referéndum.

El abogado internacionalista vasco Juan Soroeta Liceras hace especial hincapié en la responsabilidad que le cupo por entonces en la no realización del referéndum al secretario general de las Naciones Unidas,

² Para mayor información sobre el proceso de colonización, sus antecedentes y sus posteriores repercusiones, véase Mateo, 2019.

³ Acrónimo de Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (las dos zonas geográficas en las que se divide el territorio del Sáhara Occidental). Es el movimiento de liberación nacional representante del pueblo saharauí y, a la vez, es el gobierno de la República Árabe Saharaui Democrática).

⁴ Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minurso> [Última entrada: 30/07/19].

Javier Pérez de Cuellar y que, más tarde, también le cabrían a su sucesor, Boutros Boutros Ghali. Sobre la gestión de Pérez de Cuéllar sostiene

Pese a que el proceso iba ya por buen camino, una insólita decisión del Secretario General de la ONU iba a cambiar su rumbo y a marcar su futuro: en diciembre de 1991 (...) Pérez de Cuéllar decidió modificar los criterios negociados libremente por las partes; de esta forma, en vez de promover la aplicación del acuerdo, el máximo representante de la ONU decidía, de forma unilateral, apoyar las pretensiones de la parte que viola el Derecho internacional, rompiendo de esta forma el consenso alcanzado. (Soroeta Liceras, 2013:206).

Finalmente, ante la imposibilidad de avances en las negociaciones, el Consejo de Seguridad emite la Resolución 1056 por la cual, a instancias del informe del secretario general (ONU/S/1996/343), se suspende el proceso identificatorio “hasta que ambas partes presenten pruebas concretas y convincentes de que están decididas a reanudar y completar dicho proceso sin interponer nuevos obstáculos, de conformidad con el plan de arreglo” (ONU/S/RES/1056).

Con el proceso completamente estancado, el ghanés Kofi Annan asume como nuevo secretario general de las Naciones Unidas y designa como representante especial para el contencioso al estadounidense James Baker (ex secretario de Estado de los EE. UU.), quien sostenía que la única manera de atisbar algún tipo de solución era que las partes negocien en privado, con Mauritania y Argelia como observadores (países limítrofes) y bajo convocatoria de la ONU.

El proceso de identificación de los votantes culminó el 3 de septiembre de 1998. En julio de 1999, la Minurso publicó una lista de 84.249 solicitudes de registro (sobre 147.249) que fueron consideradas aptas para participar en el referéndum.

El 25 de julio fallece el rey de Marruecos Hassan II y el 31 del mismo mes asume el trono su hijo, Mohamed VI. Baker intentó nuevamente proponer una solución al conflicto a través del denominado “Acuerdo Marco del Estatuto del Sahara” -también llamado Plan Baker I- que fue rechazado no solo por el Frente Polisario sino por el propio Consejo de Seguridad. La propuesta planteada en junio de 2001 consistía en brindar autonomía al territorio, quedando este bajo soberanía marroquí.

Este plan tampoco fue aprobado por el Consejo de Seguridad, que solo hizo referencia al mismo bajo la denominación “Acuerdo Marco” en la Resolución 1359 (ONU-S, 2001; S/RES/1359), adoptada el 29 junio de 2001

en la que animaba a las partes a “discutir el proyecto y a introducir las modificaciones que consideren necesarias” para hacer posible la consecución de un acuerdo aceptable para todas las partes interesadas. Poco tiempo después el asesor jurídico de Naciones Unidas, Hans Corell, hizo pública la Resolución del Departamento Jurídico de Naciones Unidas sobre los contratos petrolíferos en el Sahara Occidental, reiterando la doctrina de las Naciones Unidas sobre la autodeterminación, lo que desvirtuaba la validez del Plan Baker I conforme a la legalidad internacional. (Fuente Cobo, 2011:14).

Continuando con el desarrollo de los hechos, tras el fracaso del Plan Baker I y un nuevo estancamiento del contencioso, surge el Plan Baker II, propuesto en enero de 2003 y aprobado por la Resolución 1495 del Consejo de Seguridad, por la cual el órgano manifiesta que “Sigue apoyando decididamente las gestiones del Secretario General y de su Enviado Especial y apoya igualmente su Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental como solución política óptima basada en el acuerdo entre las dos partes” (ONU/ S/2003/1495).

Este nuevo plan de la ONU consistía en brindar una amplia autonomía al Sáhara Occidental durante un período de cuatro o cinco años, tras el cual se realizaría un referéndum de autodeterminación en el que el pueblo saharaui debería decidir si optaba por la integración a Marruecos o la independencia. Previamente, se elegirían autoridades para la zona en proceso de descolonización, la cual permanecería bajo soberanía marroquí. En esa elección de autoridades solo participarían los saharauis identificados en el censo de la Minurso y los refugiados censados por Acnur (entre ambos censos, sumaban alrededor de 120.000 votantes) mientras que en el referéndum que se haría un lustro después también participarían los habitantes trasladados por el régimen marroquí a la zona tras la Marcha Verde, estimados en 250.000.

Ante un nuevo fracaso (ocurrido, entre otras cosas, porque para Marruecos no existía certeza sobre lo favorable de un resultados acorde a sus intereses, según Fuente Cobo, 2011:16), el Consejo de Seguridad emitió en abril de 2004 la Resolución 1541 que ponía fin al Plan Baker II “Reafirmando su empeño en ayudar a las partes a alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de disposiciones conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas” (ONU/ S/2003/1541).

Sobre el texto, cabe destacar dos cuestiones. La primera de ellas es recordar que la condición de solución “mutuamente aceptable” implicaba una nueva afirmación respecto de que el Consejo de Seguridad tenía la voluntad de mantener el contencioso dentro del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas relativo al “Arreglo pacífico de controversias”⁵. La segunda cuestión por considerar es que esa solución respaldada por el Consejo de Seguridad debe prever el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui conforme a lo establecido por las Naciones Unidas. Esta afirmación sobre la libre determinación que realiza el Consejo de Seguridad (y que se mantiene hasta nuestros días), resulta clave para comprender en gran medida la postura inamovible al respecto del Frente Polisario exigiendo desde hace cuatro décadas el referéndum y su no aceptación del nuevo Plan de Autonomía que Marruecos propondría tras haber sido desechado el Plan Baker II.

Sin embargo, en el marco de las decisiones del Consejo de Seguridad, la monarquía alauita aprovechó sus apoyos internacionales centrando su estrategia diplomática en la elaboración de una propuesta autonómica. Tras la renuncia de James Baker en junio de 2004, el rol de enviado especial del Secretario General (Kofi Annan) comienza a ser desempeñado por Peter Van Walsum⁶. Ante el estancamiento del conflicto, Kofi Annan elabora en abril de 2006 su informe al Consejo de Seguridad en el que continúa en el camino de hallar una solución “mutuamente aceptable”, lo que es interpretado por Marruecos como un allanamiento del camino para insistir con la propuesta de autonomía para el territorio.

No era la primera vez que Marruecos lanzaba una iniciativa autonómica para el Territorio No Autónomo del Sáhara Occidental. Ya Hasan II lo había hecho en los años 80 del siglo pasado y -aunque con matices respecto de la última propuesta que se hizo en 2007- se reiteró en 2001 y 2003, recibiendo en rechazo del Consejo de Seguridad.

Con el fin de dar nuevos bríos a su propuesta, el gobierno marroquí relanzó en 2006 el Corcas (Consejo Real Consultivo para los Asuntos Saharianos): un organismo sucesor de otro similar creado por Hasan II en 1981, dependiente directamente del rey y que sería relevante en el impulso de la iniciativa, tanto en la implementación como en las acciones diplomáticas llevadas a cabo por Marruecos para mostrar al mundo las ventajas de su plan (Fernández Molina, 2013: 33).

⁵ Otra de las opciones era enmarcar el contencioso dentro del Capítulo VII de la Carta, el cual establece que ante una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad puede tomar las medidas que considere necesarias aun sin acuerdo de las partes, incluyendo el uso de la fuerza.

⁶ En forma simultánea, se producirían en distintas ciudades del Sahara Occidental, protestas y levantamientos reclamando la autodeterminación del pueblo saharaui.

En abril de 2007, Marruecos hace entrega al secretario general de la ONU (Ban Ki-moon) de la “Iniciativa Marroquí para la Negociación de un Estatuto de Autonomía para el Sahara”, en la cual, de forma llamativa, se hace mención al principio de autodeterminación.

A pesar de ello, se aprecia que la iniciativa marroquí posee una contradicción inmanente desde su génesis dado que, por un lado, se habla de autodeterminación y, por otro, se sostiene en el mismo documento que lo que la ONU considera como un territorio no autónomo desde 1963, es parte inobjetable de la soberanía marroquí.

Paralelamente, también el Frente Polisario presentó por entonces a la ONU su alternativa de solución del contencioso denominada “Propuesta del Frente Polisario para una Solución Política Mutuamente Aceptable que asegure la Autodeterminación del Pueblo del Sahara Occidental”, cuyo contenido era sustancialmente distinto al de la posición marroquí, en un punto nodal que no es difícil de dilucidar: incluía el referéndum de autodeterminación que tuviese entre sus opciones la independencia.

A partir de allí comenzaron una serie de rondas de negociaciones entre ambas partes (Marruecos y el Frente Polisario), bajo los auspicios del Secretario General de la ONU. En el marco de las mismas, se produjo en 2009 la renuncia de Peter Van Walsum, quien fue reemplazado por el estadounidense Christopher Ross. Cabe destacar que, mientras Van Walsum fue rechazado por el Frente Polisario por sospechar que favorecía a Marruecos, Ross recibió una acusación similar por parte de la monarquía marroquí, que llegó a “quitarle la confianza” durante algunos meses (en mayo de 2012) para luego volver a recibirlo en territorio de Marruecos pero sin permitirle visitar el territorio pendiente de descolonización del Sáhara Occidental, como sí lo había podido hacer a comienzos de ese mismo año⁷.

2.- El resurgimiento de la esperanza

Con el telón de fondo de las tres sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que indicaron expresamente que el territorio del Sáhara Occidental no pertenece a Marruecos (en el marco de los acuerdos comerciales entre Marruecos y la Unión Europea)⁸, un nuevo secretario general de la ONU y la designación de otro enviado especial parecían darle nuevos bríos al tema.

El 1 de enero de 2017, asumió el flamante secretario general, António Guterres, quien el 16 de agosto designó como enviado especial para el Sáhara Occidental al expresidente alemán Horst Köhler (tras la renuncia de Christopher Ross, formalizada el 30 de abril de 2017), el cual sostuvo ante el Consejo de Seguridad que su mandato se centraría en “encontrar un camino para el futuro, un camino que pueda conducir a una solución mutuamente aceptable y que permita la autodeterminación del pueblo saharauí⁹”.

Köhler (quien con anterioridad también fue director gerente del Fondo Monetario Internacional y presidente del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo), retomó las rondas de negociaciones sentando a las partes en Bruselas los días 5 y 6 de diciembre de 2018, tras lo cual hubo una nueva ronda durante el 21 y 22 de marzo de 2019. Sobre estas reuniones, el secretario general de las Naciones Unidas (en los párrafos 25 y 26 de su informe al Consejo de Seguridad, distribuido el 1 de abril de 2019) expresó que, entre las partes (con Argelia y Mauritania como veedores)

⁷ En este marco, es de destacar que el 31 de mayo de 2016 falleció el presidente saharauí, Mohamed Abdelaziz, quien fue reemplazado por Brahim Ghali, uno de los fundadores del Frente Polisario.

⁸ Véase Mateo, 2018.

⁹ Disponible en: <https://rasdargentina.wordpress.com/2018/03/23/kohler-mi-mandato-es-llegar-a-una-solucion-que-garantice-la-autodeterminacion-del-pueblo-saharai/> [Última entrada: 31/07/19].

Se celebraron debates a fondo sobre la manera de lograr una solución política mutuamente aceptable a la cuestión del Sáhara Occidental que fuera realista, viable, duradera, sustentada en la avenencia, justa y predurable (...) y que previera la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental de conformidad con la resolución 2440 (2018)¹⁰ del Consejo de Seguridad (...). Las delegaciones acogieron con beneplácito la intención del Enviado Personal de invitarlas a reunirse de nuevo con arreglo al mismo formato¹¹.

Sin embargo, el 23 de mayo de 2019, Horst Köhler renunció a su cargo “por problemas de salud”. Tras ello, tanto el Frente Polisario como Marruecos lamentaron la dimisión, con la diferencia de que el gobierno alauita insistió en esa oportunidad con ceñirse al plan de autonomía, alejado del referéndum de autodeterminación impulsado y anunciado por la ONU a lo largo de décadas, y reclamado por el Frente Polisario.

Conocida la noticia (dos días antes de celebrarse el Día de África), el profesor Atabongwoung Gallous, desde la Universidad de Pretoria, sostuvo que la dimisión de Köhler

deja todos los esfuerzos para resolver y la disputa de décadas en el limbo. La consecuencia de tal decepción es que el rápido avance de los diálogos en marcha reiniciados sufrirá retrasos y puede tardar muchos años para recuperar el ímpetu de 2019 que fue aplaudido por los gobiernos testigos. Por eso, en mi humilde opinión, no hay razón para celebrar el día de África, cuando aún existe un colonialismo intimista bajo nuestros ojos atentos. Un sufragio universal y justo en el contexto de un genuino referéndum es el juez de ese largo conflicto que mantiene a los africanos alejados unos de otros. Un referéndum que fue la base del acuerdo de alto el fuego y que fue aceptado por ambas partes, el invasor marroquí y el Frente Polisario, legítimo representante del pueblo saharaui (Gallous, 2019).

Desde España, el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, Carlos Ruiz Miguel, expresó:

Esto significa que a partir de este momento, Guterres asume la responsabilidad histórica sobre el éxito o el fracaso del proceso de paz y de las consecuencias que ello conlleve. En este momento de vacancia del puesto del Enviado Personal, la Unión Africana debe, urgentemente, retomar su papel en el conflicto para evitar, precisamente, que la falta de un Enviado Personal se pueda utilizar para dilatar el asunto (Ruiz Miguel, 2019).

Algunas reflexiones

Como se puede apreciar, el derrotero del conflicto pone en evidencia lo que en términos sencillos podríamos calificar como un doble rasero por parte de la ONU. Por un lado, se proclama la necesidad de que la solución al contencioso sea “mutuamente aceptable” y, por el otro, se sostiene que la misma debe contemplar el derecho del pueblo saharaui a la libre determinación, conforme a los principios y resoluciones de las Naciones Unidas.

¹⁰ Disponible en: [https://undocs.org/sp/S/RES/2440%20\(2018\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2440%20(2018)) [Última entrada: 28/07/19].

¹¹ Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2019/282> [Última entrada: 30/07/19].

Vistas hasta aquí las posiciones, una autodeterminación con arreglo al derecho internacional, a la altura de los hechos, resulta claramente incompatible con cualquier salida que implique la mutua aceptación de las partes.

Mientras tanto, el pueblo saharaui sigue aguardando la realización del referéndum de autodeterminación, con una población dividida por un muro minado que separa no solo el territorio sino también a las familias y que causa enormes perjuicios para la vida, la economía y el ecosistema de la región.

Y aunque para las agencias y organismos internacionales pareciera tratarse solo de estadísticas y números (cantidad de población refugiada, necesidades alimentarias y sanitarias, exportaciones desde el territorio, etc.), es imprescindible recordar, una vez más, que la solución a este conflicto puede y debe ser dada por el derecho internacional, del cual no dependen cifras sino la vida, la libertad y la dignidad de cientos de miles de personas.

Cualquier alternativa por fuera de esa senda, sería traer más sufrimiento y violencia en detrimento de esa paz y seguridad internacionales que la Carta se propone mantener, alejándose cada vez más del propósito de “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”¹². Otra posibilidad sería mirar para el costado como si nada ocurriese para que todo siga igual pero, al menos, haciéndose cargo de la hipocresía.

Bibliografía

- Fernández Molina, Irene (2013). “La interacción entre la gestión ‘interna’ e internacional del conflicto del Sáhara Occidental por parte de Marruecos: una propuesta de cronología (1999-2013)”. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas – RIPS (Universidad de Santiago de Compostela). Vol. 12, Nº 2, 2013. pp. 19-43.
- Fuente Cobo, Ignacio (2011). “Sahara Occidental: origen, evolución y perspectivas de un conflicto sin resolver”. Documento Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos, agosto de 2011.
- Gallous, Atabongwoung (2019). “Diplomacia y relaciones internacionales mantienen a los saharauis en agonía desde hace más de cuatro décadas”. En PUSL, 29 de mayo de 2019. Disponible en: <https://porunsaharalibre.org/2019/05/29/diplomacia-y-relaciones-internacionales-mantienen-a-los-saharauis-en-agonia-desde-hace-mas-de-cuatro-decadas/> [Última entrada: 30/07/19].
- López Belloso, María (2005). “El papel de la OUA en el conflicto del Sáhara Occidental y su influencia en el desarrollo político de la RASD”. En Trabajos y Ensayos. Publicación de los alumnos del programa de doctorado Cooperación, Integración y Conflicto en la Sociedad Internacional Contemporánea. Nº 2, julio de 2005. Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho. Universidad del País Vasco.
- Mateo, Luz (2018) “Tres sentencias del TJUE impiden incluir al Sáhara Occidental en los acuerdos con Marruecos”. En Anuario en Relaciones Internacionales 2018. IRI-UNLP, La Plata. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/A2018africaArticulosMateo1.pdf> [Última entrada: 30/07/19].
- (2019) Decires Nómadas. La lucha del pueblo saharaui por derribar el muro del silencio. Editorial Prometeo, Buenos Aires.

¹² Carta de la ONU. Disponible en: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html> [Última entrada: 31/07/19].

Ruiz Miguel, Carlos (2019). "Dimisión de Horst Köhler: un inesperado y duro golpe al proceso de paz en el Sahara Occidental". En Desde el Atlántico, 23 de mayo de 2019. Disponible en:

<https://www.periodistadigital.com/desdeelatlantico/20190523/dimision-de-horst-kohler-un-inesperado-y-689403919553/> [Última entrada: 30/07/19].

Soroeta Licerias, Juan (2013). "Vigencia del Plan de Paz del Sáhara Occidental (1001-2013)". En: Palacios Romeo, Francisco (coord.). El derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental. Del ius cogens al ius abutendi. Aranzadi, Navarra. pp. 203-227.